

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

Mardi

22 novembre 2011

Séance de 17 h 30

Compte rendu n° 19

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

- Accord France-Union européenne relatif au maintien de l'euro à Saint-Barthélemy (n° 3857 rectifié) – M. Jean-Marc Nesme, rapporteur 2
- Adhésion au protocole sur les privilèges et immunités de l'Autorité internationale des fonds marins (n° 3242) – M. Jean Glavany, rapporteur..... 7
- Allemagne : accord relatif à la Brigade franco-allemande (n° 3813) – M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur 11
- Coopération transfrontalière : création des groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (n° 3317) et adhésion d'Andorre au traité franco-espagnol (n° 3337) – M. Jean-Claude Guibal, rapporteur 17

Présidence
de M. Axel Poniatowski,
président



Accord France-Union européenne relatif au maintien de l'euro à Saint-Barthélemy (n° 3857 rectifié)

La séance est ouverte à dix-sept heures trente.

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Marc Nesme, le projet de loi autorisant la ratification de l'accord monétaire entre la République française et l'Union européenne relatif au maintien de l'euro à Saint-Barthélemy, à la suite de son changement de statut au regard de l'Union européenne (n° 3857 rectifié).

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. L'accord qui nous est soumis a été signé le 12 juillet 2011 entre le Conseil de l'Union européenne et la France. Il vise à permettre le maintien de l'euro comme monnaie officielle de Saint-Barthélemy après le changement de statut de ce territoire au regard du droit européen, qui interviendra le 1^{er} janvier 2012. Il prévoit pour cela l'application des actes juridiques et des règles de l'Union économique et monétaire.

Le Conseil territorial de Saint-Barthélemy a en effet demandé, par délibération en date du 20 octobre 2009, à devenir un « pays et territoire d'outre mer » (PTOM) associé à l'Union européenne, et non plus une « région ultrapériphérique » (RUP). Cette évolution a été rendue possible par le Traité de Lisbonne qui prévoit une « clause passerelle » entre les deux statuts. Cette demande a été validée par le Conseil interministériel de l'Outre-mer le 6 novembre 2009. Le Président de la République a ensuite saisi le Président du Conseil européen le 30 juin 2010.

Pour mémoire, les régions ultrapériphériques font partie intégrante de l'Union européenne : elles sont assujetties au droit de l'UE, au même titre que les autres régions européennes, hors règles de Schengen pour ce qui concerne les départements français d'outre mer. Les RUP, du fait de leur situation spécifique, bénéficient de mesures d'adaptation du droit communautaire, notamment en matière de politique régionale (fonds structurels supplémentaires), d'aides d'Etats et de douane (avec l'octroi de mer par exemple).

Les PTOM sont juridiquement considérés comme ne faisant pas partie de l'Union. Le droit de l'Union n'y est donc pas directement applicable. Les PTOM font l'objet d'un régime spécial d'association qui leur permet de bénéficier d'un régime commercial avantageux et de financements européens au titre du Fonds européen de développement (FED), bien plus modestes toutefois que les fonds structurels dédiés aux RUP (286 millions sur 2008-2013 contre 7,8 milliards).

Le passage de statut de RUP en PTOM se traduira pour Saint-Barthélemy par la sortie du territoire de l'Union européenne et la non application du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, à l'exception de son titre IV. De surcroît, le droit dérivé de l'Union et les politiques menées en application des traités cesseront de s'appliquer dans l'île, sauf dans les matières relevant des compétences de l'Etat si celui-ci rend explicitement les normes européennes applicables à Saint-Barthélemy. L'île bénéficiera en outre de la compétence douanière. Par ailleurs, elle ne perdra pas le bénéfice des fonds structurels puisque, avec un PIB par habitant de 30 000 euros, elle n'y était pas éligible. Il est probable qu'elle ne le sera pas non plus au FED.

La transformation de Saint-Barthélemy en PTOM s'inscrit dans la logique d'une évolution vers une autonomie et une différenciation juridique croissantes. Cette logique a trouvé sa première consécration lorsque l'île, qui était antérieurement rattachée au département de la Guadeloupe, est devenue, le 15 juillet 2007, une collectivité d'Outre-mer

régie par l'article 74 de la Constitution. La collectivité de Saint-Barthélemy est dotée de l'autonomie, s'administre librement par ses élus et par la voie du référendum local. La République garantit son autonomie et le respect de ses intérêts propres.

L'évolution du statut de Saint-Barthélemy en PTOM a été autorisée le 29 octobre 2010 par le Conseil européen à compter du 1^{er} janvier 2012, après l'engagement pris par la France que deux accords seraient conclus. D'abord, la France ayant demandé, pour des raisons évidentes, de maintenir l'euro comme monnaie officielle à Saint-Barthélemy, un accord monétaire entre la France et l'Union européenne apparaissait nécessaire pour y maintenir également l'application des règles essentielles au fonctionnement de l'Union économique et monétaire. C'est celui dont la ratification est proposée par le présent projet de loi. Je signale que c'est la situation qui prévaut à Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon.

Le second accord demandé concerne la fiscalité, notamment le maintien des mécanismes de lutte contre l'évasion et la fraude fiscales. Les négociations avec la Commission ont débuté. Je souhaite à ce propos ouvrir une parenthèse concernant le régime fiscal privilégié de Saint-Barthélemy. Il n'y existe aucune imposition directe, à l'exception de celle portant sur les plus-values immobilières : ni impôt sur le bénéfice des sociétés ni impôt sur le revenu des personnes physiques.

Pour autant, la qualification de paradis fiscal est excessive. D'abord, la collectivité de Saint-Barthélemy ne développe aucune stratégie visant à attirer des établissements financiers. Ensuite, les services de contrôle fiscal français n'ont jamais constaté de schémas massifs de fraude ou d'évasion fiscale avec ce territoire. Enfin, la notion de paradis fiscal suggère une absence de transparence et de coopération qui ne caractérise absolument pas Saint-Barthélemy.

En effet, les règles applicables en métropole pour lutter contre l'évasion, la fraude fiscale et le blanchiment d'argent sont applicables à Saint-Barthélemy. Ensuite, afin de garantir des procédures d'échanges d'informations efficaces entre Paris et ses collectivités d'outre-mer disposant de l'autonomie fiscale, des accords fiscaux ont été conclus. Celui avec Saint-Barthélemy a été signé le 14 septembre 2010 et approuvé par la loi organique du 19 avril 2011.

L'accord, fondé sur les articles 26 et 27 du modèle de convention de l'OCDE, a pour objectif de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales par l'échange de renseignements, y compris d'office, et la possibilité pour l'Etat de contrôler sur place la réalité des opérations ayant ouvert droit à une défiscalisation en métropole, ainsi que les personnes installées à Saint-Barthélemy mais résidentes de l'Etat. Par ailleurs, l'Etat peut utiliser l'assistance administrative prévue par l'accord pour répondre à des demandes de renseignements provenant d'Etats tiers sur les revenus des contribuables qui y résident.

Cette parenthèse fermée, revenons à l'accord monétaire. Le 13 avril 2011, le Conseil a autorisé la Commission à négocier avec la République française. L'accord a été paraphé le 30 mai 2011. Le Conseil a autorisé, le 12 juillet, sa signature et sa conclusion. L'accord a été signé le même jour.

Les articles 1^{er} et 2 prévoient le maintien de l'euro comme monnaie de Saint-Barthélemy et de l'attribution par la France du cours légal aux billets et pièces libellés en euros.

Le 1 de l'article 3 énonce que la France continue à appliquer à Saint-Barthélemy les actes et règles de l'Union européenne nécessaires au fonctionnement de l'UEM dans les domaines suivants :

- billets de banque et pièces de monnaie en euros ;
- prévention de la fraude et de la contrefaçon des moyens de paiement ;
- médailles et jetons ;
- mesures nécessaires à l'utilisation de l'euro comme monnaie unique ;
- législation bancaire et financière ;
- prévention du blanchiment de capitaux ;
- obligations de communication de données statistiques établies par l'Eurosystème.

Dans ces domaines les articles 4 et 5 prévoient l'application de plein droit à Saint-Barthélemy :

- des dispositions françaises de transposition des actes adoptés par l'Union. En réalité, en matière monétaire et de crédit, les normes françaises y sont déjà applicables de plein droit ;
- des actes de l'Union européenne qui sont d'application directe dans les États membres. Il s'agit d'une novation pour une collectivité d'outre-mer régie par l'article 74 de la Constitution et disposant du statut de « PTOM ».

Le 2 de l'article 3 contient un engagement de la France de coopérer pleinement avec Europol sur le territoire de Saint-Barthélemy en matière de prévention de la fraude et la contrefaçon des moyens de paiement ainsi que de prévention et de lutte contre le blanchiment de capitaux.

L'article 6 précise que les conditions d'accès aux systèmes interbancaires de règlement et de paiement et aux systèmes de règlement de titres dans la zone euro pour les établissements de crédits et établissements financiers exerçant leurs activités à Saint-Barthélemy seront les mêmes qu'en métropole.

Concernant le suivi de la mise en œuvre de l'accord, d'une part, l'article 7 prévoit la transmission à la Commission et la Banque centrale européenne tous les deux ans d'un rapport sur l'application à Saint-Barthélemy des actes et règles de l'Union européenne couverts par l'accord. D'autre part, l'article 8 prévoit qu'un comité mixte, présidé par la Commission et composé de représentants de l'Union européenne et de la République française, pourra être convoqué en tant que de besoin pour examiner tout problème d'application. Enfin, l'article 9 dispose que la Cour de justice européenne a compétence exclusive pour le règlement des litiges.

L'article 11 prévoit une entrée en vigueur de l'accord au 1^{er} janvier 2012, après notification de l'accomplissement des procédures de ratification. Pour sa part, le Secrétariat général du Conseil de l'Union européenne a notifié, par courrier en date du 12 juillet 2011, l'approbation de l'accord par l'Union européenne. L'article 10 autorise l'Union européenne ou la France à mettre fin à l'accord moyennant un préavis d'un an.

Pour conclure, je rappellerai que l'évolution du statut de Saint-Barthélemy au regard de l'Union européenne n'est que la suite logique des évolutions qui ont eu lieu dans

notre droit interne. L'accès de cette collectivité au statut de pays et territoire d'outre-mer à compter du 1^{er} janvier 2012 impose, pour que l'euro puisse encore y avoir une utilisation officielle à compter de cette date, l'entrée en vigueur de l'accord monétaire signé le 12 juillet 2012. Je vous invite donc à adopter le présent projet de loi.

M. Jean-Paul Lecoq. Je cherche l'intérêt de cet accord pour Saint-Barthélemy au regard de ses objectifs et de sa demande de plus d'autonomie, à la limite de l'indépendance. Je m'interroge : est-ce que Saint-Barthélemy basculera comme l'a fait Mayotte ou resta-t-elle autonome ? On voit les difficultés de l'euro, est-ce vraiment un service qu'on leur rend ? Qu'en est-il des critères de convergence que porte la France ? A t-on les garanties qu'à terme l'île ne deviendra pas un paradis fiscal ?

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. Dans la réalité, en matière monétaire, rien ne sera changé. C'est parce que Saint-Barthélemy devient pays et territoire d'outre mer que cet accord doit être avalisé. Concernant les questions fiscales, le changement de statut en droit européen ne fait que renforcer d'une certaine façon, sous la forme d'une contrepartie, le contrôle au sein de l'Union économique et monétaire et donc à Saint Barthélemy quoique l'île ne sera plus membre de l'Union européenne. Il faut aussi relativiser : la population de Saint-Barthélemy est de 8 500 habitants et il n'y existe pas de stratégie pour drainer des capitaux.

M. Jean-Pierre Dufau. Je n'ai rien contre Saint-Barthélemy et ses 8 500 habitants, mais tout n'est pas clair. Il y a une démarche qui tend à l'autonomie et pour autant, je lis dans le rapport, que la France entend conserver l'euro comme monnaie de Saint-Barthélemy. Est-ce la France ou Saint-Barthélemy qui le souhaite ?

Une comparaison a été faite avec Mayotte, qui n'est plus de rigueur puisque c'est désormais un département français, et Saint-Pierre-et-Miquelon. Mais je ne pense pas que Saint-Pierre-et-Miquelon et Saint-Barthélemy aient rigoureusement le même statut. Par exemple, il y a un parlementaire à Saint-Pierre-et-Miquelon. Est-ce le cas pour Saint-Barthélemy ?

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. Historiquement, Saint-Barthélemy faisait partie du département de la Guadeloupe. La France a été d'accord pour que Saint-Barthélemy devienne une collectivité d'outre-mer, autonome dans un certain nombre de domaines, sauf dans le domaine monétaire. La France et Saint-Barthélemy ont souhaité que l'euro soit maintenu dans le cadre du changement de statut au regard du droit européen. Mayotte, encore aujourd'hui, et Saint-Pierre-et-Miquelon sont des PTOM utilisant l'euro. Quelle monnaie y aurait-il à Saint-Barthélemy à la place de l'euro à compter du 1^{er} janvier 2012 ? Notre intérêt est-il que cette île ait l'euro ou le dollar ? Encore une fois, contrairement à ce que l'on pense, Saint-Barthélemy n'est pas une grande place financière.

M. Jean-Pierre Dufau. Combien y a-t-il d'établissements bancaires ?

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. Il y en a très peu, le tourisme est la principale activité de l'île.

M. Jean-Claude Guibal. Quelles sont les institutions de cette collectivité ? Quels sont les organes de décision ? Y a t il une assemblée délibérante et un exécutif ? De quelle manière le contrôle exercé par la France et l'Union s'effectuera-t-il ?

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. L'île est gérée par un conseil territorial composé de 19 membres élus au suffrage universel direct. Un sénateur représente Saint-Barthélemy au Sénat à Paris et lors des prochaines élections législatives du printemps prochain, un député sera élu sur la nouvelle circonscription de Saint-Barthélemy et Saint-

Martin. C'est actuellement notre collègue Victorin Lurel qui représente Saint-Barthélemy à l'Assemblée, dans la mesure où il n'y a pas eu de renouvellement législatif depuis que Saint-Barthélemy n'est plus rattaché à la Guadeloupe. Il y a des liens très étroits avec la France et le maintien de la monnaie unique conforte ces liens en s'accompagnant d'une formalisation juridique du contrôle exercé sur l'île par l'Etat français.

M. Jean Glavany. Je voudrais préciser ce qu'a dit M. Nesme. Tout d'abord, à propos du découpage électoral, géographiquement, Saint-Barthélemy est plus proche de Saint-Martin que de la Guadeloupe mais en termes de population, Saint-Martin est pour la moitié hollandais et cette nouvelle circonscription regroupe un nombre d'habitants particulièrement faible par rapport aux circonscriptions de métropole.

Au niveau économique et social, il y a certes 8 500 habitants sur l'île mais la situation n'a rien à voir avec celles de Mayotte et Saint-Pierre-et-Miquelon. Saint-Barthélemy vit du tourisme de riches et de l'argent sale y circule. Cela me rassure que l'accord s'accompagne d'un renforcement du contrôle fiscal.

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. C'est pour cela que j'ai insisté sur le volet fiscal dans le rapport. C'est la première question que je me suis posée en étudiant ce sujet.

M. Serge Janquin. Ne nous racontons pas d'histoires en prenant autant de précautions sur les institutions. Saint-Barthélemy n'est qu'un vaste quartier résidentiel, abusivement représenté au Sénat depuis longtemps et qui le sera bientôt à l'Assemblée nationale. Comme je n'ai pas approuvé la réforme qui a conduit à surreprésenter un certain nombre de concitoyens de l'étranger, je ne peux approuver cet accord, qui n'a rien à voir avec l'évolution des statuts forts légitimes de nos anciennes possessions outre-mer.

M. Jean-Marc Nesme, rapporteur. Je pense qu'il faut adopter ce projet d'accord. Pour revenir sur le plan fiscal, approuver les évolutions statutaires et les accompagner constitue le bon moyen de contrôler ce qui se passe sur cette île et ceci n'est pas un vœu pieux.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3857).

Adhésion au protocole sur les privilèges et immunités de l'Autorité internationale des fonds marins (n° 3242)

La commission examine, sur le rapport de M. Jean Glavany, le projet de loi, adopté par le Sénat, autorisant l'adhésion au protocole sur les privilèges et immunités de l'Autorité internationale des fonds marins (n° 3242).

M. Jean Glavany, rapporteur. Nous sommes saisis d'un projet de loi autorisant l'adhésion au protocole sur les privilèges et immunités de l'Autorité internationale des fonds marins, adopté en première lecture par le Sénat le 10 mars 2011.

Avant d'entrer dans le détail des dispositions de ce texte, il me semble utile de vous présenter de manière générale cette organisation internationale établie à Kingston en Jamaïque et créée par la convention des Nations Unies sur le droit de la mer, dite de Montego Bay.

Cette convention a été adoptée le 10 décembre 1982 après de difficiles négociations et est entrée en vigueur le 16 novembre 1994. La France l'a ratifiée le 11 avril 1996. Elle codifie le régime des différents espaces marins et les souverainetés susceptibles de s'appliquer sur ces eaux. La zone internationale des fonds marins y est définie comme l'ensemble des zones profondes et leurs sous-sols situés hors des limites des juridictions nationales. L'article 136 de la Convention stipule que « *la zone et ses ressources sont le patrimoine commun de l'humanité* », ce qui implique sa non appropriation par les Etats, son utilisation pacifique et l'exploitation de ses ressources dans l'intérêt de l'humanité. Ces ressources sont définies comme « *les ressources solides, liquides ou gazeuses situées dans la zone ou dans le sol, y compris les nodules polymétalliques* ». Pour gérer ce patrimoine commun, la convention a créé une Autorité internationale des fonds marins.

La Convention de Montego Bay a été amendée par un accord du 28 juillet 1994, élaboré notamment sous la pression des Etats-Unis, qui donne plus de pouvoirs aux pays industrialisés au sein de l'Autorité internationale des fonds marins et en faveur de l'investissement privé.

Les activités menées dans la zone internationale des fonds marins le sont directement par l'Autorité ou en association avec elle par les Etats parties ou des entreprises d'Etat. Les « plans de travail », qui déterminent les modalités d'exploitation des ressources de la zone, sont approuvés et contrôlés par l'Autorité et confèrent à leur titulaire des droits exclusifs d'exploration ou d'exploitation. L'Autorité est également chargée de promouvoir et d'encourager la recherche scientifique marine dans la zone internationale des fonds marins et de diffuser les résultats des recherches. La recherche peut être effectuée par l'AIFM qui passe des contrats à cette fin ou par les Etats qui participent à des programmes internationaux. Ils doivent diffuser les résultats des recherches et analyses.

L'implication de la France dans ce domaine est ancienne et continue. Son intérêt pour l'exploitation des ressources minérales du sous-sol marin remonte aux années 1970 et elle a été le seul pays de l'Union européenne avec les Pays-Bas à signer la Convention de Montego Bay dès le 10 décembre 1982. La France a contribué tôt aux travaux préparatoires menés pour la mise en place de l'AIFM. Elle a pu obtenir la reconnaissance du statut « d'investisseur pionnier », qui lui a garanti une place dans les instances de prise de décision. Notre pays est le quatrième contributeur à son budget, à hauteur de 8 %, derrière le Japon, l'Allemagne et le Royaume-Uni.

La France a obtenu l'attribution en 1987 d'un titre minier protégeant le secteur considéré par l'Institut français de recherche pour l'exploration de la mer (IFREMER), organisme public de renommée internationale, comme le plus intéressant en gisement de nodules ainsi que les investissements financiers réalisés. Le 20 juin 2001, un contrat d'exploration, d'une durée de quinze ans et susceptible de prolongation, qui reprend les termes du contrat de 1987 a été signé. Les relations entre l'AIFM et l'IFREMER sont excellentes. Je tiens par exemple à souligner que l'IFREMER a été le seul contractant à entreprendre, dans le cadre de ses obligations contractuelles, une campagne scientifique d'un mois permettant une connaissance approfondie de l'environnement marin profond.

Après cette brève introduction, j'en viens au protocole additionnel sur les privilèges et immunités, entré en vigueur le 31 mai 2003 et déposé sur le bureau du Sénat en mars 2010. Ce délai s'explique par le très petit nombre de personnes concernées par l'accord, c'est-à-dire ne disposant pas par ailleurs des immunités et privilèges attachés au statut diplomatique. Seraient concernées une juriste appartenant au dispositif permanent de l'AIFM à Kingston et la délégation française de deux à quatre experts qui se rend à la réunion annuelle des Etats parties.

Le protocole précise et complète les dispositions en vigueur de la Convention de Montego Bay relatives aux privilèges et immunités. Il appelle assez peu de commentaires car ses dispositions sont pour l'essentiel identiques à celles prévues par les accords et conventions ayant le même objet.

L'article 3 du protocole prévoit que l'Autorité a la capacité de contracter, d'acquérir et d'aliéner des biens mobiliers et immobiliers et d'ester en justice. L'article 4 traite de l'inviolabilité des locaux de l'AIFM. L'article 5 énonce les facilités d'ordre financier accordées à l'Autorité et l'article 6 prévoit que l'AIFM a le droit d'arborer son drapeau et son emblème sur ses locaux et véhicules officiels.

Les articles 7, 8 et 9 du Protocole contiennent les immunités et privilèges. Ils concernent respectivement les représentants des membres de l'AIFM se rendant à Kingston aux réunions convoquées par elle, les fonctionnaires de l'AIFM et les experts en mission pour le compte de cette Autorité.

Les membres de la délégation française qui se rendront aux réunions convoquées par l'AIFM jouiront notamment, pendant l'exercice de leurs fonctions et au cours de leur voyage à destination ou en provenance du lieu de réunion d'une immunité de juridiction pour leurs actes, paroles ou écrits, y compris après la cessation de leurs fonctions, d'une immunité d'arrestation et de détention, de l'inviolabilité de leurs papiers et documents, du droit de faire usage de codes et de recevoir papiers et documents par valise scellée. Les fonctionnaires de l'AIFM qui seraient de nationalité française bénéficieront quant à eux d'une immunité de juridiction, d'arrestation ou de détention et de l'exemption d'inspection de leurs bagages personnels.

Le Secrétaire général jouit quant à lui des mêmes privilèges, immunités, exemptions et facilités que ceux qui sont accordés aux agents diplomatiques.

L'exonération fiscale s'appliquera non seulement aux traitements et salaires versés par l'AIFM mais aussi à toute autre forme de versement de sa part. Les représentants des membres de l'Autorité bénéficient d'une exemption d'imposition. Il est exact que ces dispositions vont au-delà des usages, mais elles figurent déjà dans la convention de Montego Bay en vigueur.

L'article 10 stipule que les personnes couvertes sont tenues de respecter les lois et règlements du membre de l'AIFM sur le territoire duquel elles se trouvent ou par lequel elles transitent. Elles doivent s'abstenir de s'ingérer dans ses affaires intérieures.

Le protocole contient enfin des articles relatifs aux conflits de normes, au règlement des différends et aux modalités de signature, de ratification, d'adhésion, d'entrée en vigueur, d'application provisoire et de dénonciation du protocole.

Au-delà d'assurer une meilleure protection aux représentants et experts français participant aux travaux de l'AIFM, la ratification de ce protocole permettrait de réaffirmer l'attachement de la France au droit international de la mer, au statut de la zone internationale des fonds marins et à l'Autorité qui la gère. Elle apportera par ailleurs un appui à l'AIFM, dont la légitimité demeure fragilisée par le fait que les Etats-Unis n'ont toujours pas ratifié la Convention de Montego Bay, malgré l'accord de 1994 sur les compétences et le fonctionnement de l'AIFM, 32 Etats ont déjà ratifié le protocole.

C'est pourquoi je vous invite à voter le présent projet de loi, même s'il comporte des privilèges fiscaux qui me paraissent excessifs.

M. Jean-Paul Dupré. Quels sont les pays membres de l'AIFM ?

M. Jean Glavany, rapporteur. 32 Etats ont ratifié le protocole, mais 162 ont adhéré à la convention internationale sur le droit de la mer et sont donc membres de l'AIFM.

M. Jean-Paul Dupré. Précisément, vis-à-vis de ceux qui ne sont pas concernés par le traité, quelles sont les possibilités d'action ?

M. Jean Glavany, rapporteur. Selon le droit international, ceux qui n'adhèrent pas à la Convention se placent hors de cette législation internationale.

M. Jean-Claude Guibal. Pourriez-vous préciser le statut juridique des fonds marins ? La notion de propriété s'applique-t-elle, étant entendu qu'il s'agit d'un bien commun de l'humanité ? Quelles sont les modalités prévues en matière d'exploitation ou d'exploration ?

M. Jean Glavany, rapporteur. La convention fait de la zone internationale des fonds marins un patrimoine commun de l'humanité. Aucun Etat n'a de souveraineté sur les fonds marins. Pour avoir la capacité d'exploitation, il faut disposer d'une autorisation contractuelle concédée par l'AIFM.

M. François Loncle. La législation et la jurisprudence sur les fonds marins sont bien établies depuis longtemps. Je suis surpris du nombre et de la nature des immunités qui sont exorbitantes, par rapport à ce que l'on a coutume de voir. Cela dépasse les normes habituelles. Ces gens peuvent quasiment tout faire, c'est étonnant !

M. Jean Glavany, rapporteur. Pour être tout à fait précis, les privilèges et immunités prévus sont tout à fait classiques, sauf en matière de fiscalité, où ils vont au-delà de ce qui se fait habituellement. Mais comme je l'ai indiqué, cela figure déjà dans la convention de Montego Bay de 1982 ; ces dispositions sont donc reprises par le présent accord.

M. Jean-Paul Bacquet. La question de savoir qui est propriétaire et qui peut exploiter les fonds n'est pas claire. Lorsque les Russes plantent leur drapeau au Pôle nord et revendiquent l'exploitation des ressources, qu'en est-il ? Suffit-il de planter son drapeau pour avoir le droit d'exploiter ?

M. Jean Glavany, rapporteur. Certains Etats qui n'ont pas ratifié la convention de Montego Bay et ne reconnaissent pas l'AIFM voudraient s'approprier les ressources. Il y a un conflit juridique entre une autorité pour laquelle ces ressources sont un patrimoine commun de l'humanité soumis à autorisation pour la recherche ou l'exploitation et des Etats qui veulent exercer leur souveraineté et se mettent en marge du droit international. Par ailleurs, la question qui se pose est celle de la délimitation entre les différentes zones y compris avec des Etats ayant ratifié la convention. C'est pour ces raisons qu'il est important de conforter l'AIFM en s'ajoutant à la liste des 32 Etats ayant déjà ratifié le Protocole.

M. Robert Lecou. La gestion des fonds marins porte-t-elle aussi sur la pêche ?

M. Jean Glavany, rapporteur. Non, uniquement sur les fonds marins.

M. Jacques Myard. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec notre collègue rapporteur car ce qui est dit dans l'accord en matière d'immunité et de privilège est parfaitement clair. En ce qui concerne la fiscalité, toutes les organisations internationales ont mis en place des systèmes d'impôts internes, je vous renvoie à ce qui se fait au niveau de l'Union européenne, de l'ONU et des organisations périphériques. La question qui peut se poser, en revanche, est de savoir si les impôts prévus sont bien proportionnels aux salaires.

Quant aux fonds marins, il faut une licence pour les exploiter. Le cas russe est différent : la Russie dit qu'elle est chez elle et au passage, je précise que nous-mêmes avons fait exactement la même chose à Clipperton ! C'est un sujet différent de celui des fonds marins.

M. Jean Glavany, rapporteur. Contrairement à ce que soutient M. Myard, je n'ai pas dit des choses différentes de ce qu'il vient de dire à propos des privilèges prévus par l'accord.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3242).

*

Allemagne : accord relatif à la Brigade franco-allemande (n° 3813)

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Marc Roubaud, le projet de loi autorisant l'approbation de l'accord entre le Gouvernement de la République française et le Gouvernement de la République fédérale d'Allemagne relatif à la Brigade franco-allemande (n° 3813).

M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur. Nous savons tous que la brigade franco-allemande (BFA) revêt un caractère hautement symbolique. Elle unit dans une fraternité d'armes deux pays qui se sont affrontés à trois reprises entre 1870 et 1945 et dont la réconciliation est à l'origine du projet européen.

Je serai bref sur les aspects militaires de cette brigade car la commission de la défense a publié un rapport pour avis sur le projet de loi dont nous discutons aujourd'hui. Je rappellerai seulement que la BFA est une unité interarmes binationale, créée le 2 octobre 1989 par un arrangement technique entre les ministères de la défense français et allemand. Son état-major se situe à Müllheim, dans le Bade-Würtemberg et elle dispose de garnisons en Allemagne, à Donaueschingen, à Villingen et à Immendingen. Depuis juillet 2010, le 291ème bataillon allemand de chasseurs s'est installé à Illkirch-Graffenstaden, près de Strasbourg. Là encore, cette localisation est hautement symbolique : pour la première fois depuis 1945, des troupes allemandes sont présentes sur le sol français, ce qui souligne le chemin parcouru depuis plus de soixante ans par la France et l'Allemagne.

La création puis le développement de la BFA ont toujours été décidés au plus haut niveau de l'Etat. Sa genèse se trouve dans le traité de l'Elysée de 1963, signé par le général de Gaulle et Konrad Adenauer, qui prévoyait une coopération dans le domaine de la défense entre Paris et Bonn. Sa création remonte à 1987, après un entretien entre François Mitterrand et Helmut Kohl. Enfin, l'installation d'un bataillon allemand en Alsace est issue d'une discussion entre Nicolas Sarkozy et Angela Merkel en février 2009, en marge de la conférence sur la politique de sécurité, à Munich.

L'accord dont nous sommes saisis mérite un triple éclairage : l'environnement juridique de la BFA, l'analyse de l'accord en tant que tel et, enfin, l'utilité réelle de la brigade et plus largement de certains corps européens.

C'est curieusement la première fois que le Parlement débat sur cette brigade, autrement que par le biais de la discussion budgétaire ou de questions écrites. Le cadre juridique est pourtant dense puisque, outre le traité de l'Elysée, existe une série de textes :

– la convention de Londres du 19 juin 1951 qui régit les mises à disposition de troupes entre pays membres de l'OTAN ;

– la convention du 23 octobre 1954, complétée par un accord du 3 août 1959, qui concerne les forces étrangères stationnées en Allemagne ;

– à l'échelle européenne, la déclaration du conseil franco-allemand de défense et de sécurité du 10 novembre 2000 à Vittel, confirmée par la déclaration des 22 et 23 janvier 2003 à Paris ont proposé de faire de la BFA la force de déploiement initial du corps européen (Eurocorps), institué un an plus tard par le traité de Strasbourg du 22 novembre 2004 ;

– enfin, sur un plan bilatéral, l'arrangement technique du 2 octobre 1989 signé par les ministres français et allemand de la défense qui a créé officiellement la BFA et qui a été modifié par l'accord du 26 octobre 2004.

L'installation d'un bataillon allemand de chasseurs à Illkirch-Graffenstaden engage les finances de l'Etat à un double titre : du côté des recettes, les biens et prestations de services destinés aux troupes allemandes seront exonérés de la taxe sur le chiffre d'affaires et d'accises éventuelles ; du côté des dépenses, il revient à la France d'assumer la remise en état des locaux d'Illkirch, soit une dépense évaluée à 9,3 millions d'euros, répartie sur 2010, 2011 et 2012. En outre, les personnels allemands de la BFA bénéficieront des privilèges fiscaux résultant de l'accord de procédure du 26 février 1962, dans sa version modifiée du 15 juin 1990.

Il n'était donc pas possible d'accepter l'implantation du bataillon allemand de chasseurs, avec tout ce qu'elle comporte en terme de fonctionnement ou de fiscalité sans recourir à un nouvel accord fixant le statut de la BFA. Le mérite de ce texte est de clarifier juridiquement le fonctionnement de l'ensemble de cette brigade.

Le dispositif de l'accord n'appelle pas de commentaires particuliers. Je vais en faire une rapide synthèse :

L'article 3 récapitule les missions de la BFA, telles qu'antérieurement définies par l'arrangement technique de 1989 et l'accord de 2004 précités. Il rappelle que la BFA est une formation binationale ayant vocation à s'engager dans des opérations conduites par l'OTAN et l'Union européenne. Les conditions de cet engagement sont déterminées en commun par les autorités françaises et allemandes. Il ajoute que la BFA est placée sous l'autorité du Corps européen pour des opérations de l'OTAN ou de l'Union européenne, mais que la subordination de la BFA à ce Corps nécessite l'accord de la France ou de l'Allemagne. En d'autres termes, le fonctionnement du corps européen obéit avant tout à des considérations nationales.

Le personnel de la brigade demeure soumis à ses autorités nationales d'origine. Cette disposition est facilement applicable pour les unités nationales de la brigade. Elle nécessiterait des précisions pour les unités mixtes, mais il n'en existe pas pour l'heure.

L'article 4 fixe les principes de fonctionnement de la BFA, à savoir :

- les charges découlant de son organisation et de son fonctionnement doivent être équilibrées, la généralité de ce terme permettant un accord ad hoc sur chaque dossier par les autorités en charge du commandement ;

- la responsabilité de chaque garnison est assurée par une seule partie ;

- la BFA doit s'efforcer d'uniformiser ses équipements. En pratique, cet objectif est pour l'heure hors d'atteinte ;

- les deux parties demeurent propriétaires des équipements mis à disposition des unités mixtes ; ce point n'est pour l'heure que théorique ;

- les deux parties doivent créer les conditions permettant à leurs personnels d'exécuter les instructions qui leur sont données, quelle que soit la nationalité des militaires qui émettent ces instructions.

L'article 5 prévoit que l'état-major de la BFA est ouvert aux pays membres de l'Eurocorps, lui assignant ainsi l'ambition d'être le noyau d'une future force européenne

Le reste de l'accord est principalement relatif aux obligations financières de chaque partie, aux règles applicables en matière d'échange d'informations et à la gestion des

personnels. Ils ne posent guère de problème particulier, sachant que les contentieux financiers qui étaient survenus ces dernières années ont tous été apurés, comme le décrivent l'avis de la commission de la défense et mon propre rapport.

Le plus important, à mon sens, est de débattre sur l'utilité réelle de la brigade et de certains corps européens.

Monsieur le Président, mes chers collègues, vous savez sans doute que la Cour des comptes, dans son rapport de février 2011, et certains de nos collègues de la commission de la Défense ont été critiques à l'égard de la BFA comme de certains corps européens.

La principale critique que l'on peut porter à l'encontre de la BFA est qu'elle ne comporte pas d'unités mixtes et qu'elle n'a pas permis d'uniformisation des équipements militaires en son sein. Les obstacles sont à la fois linguistiques et industriels. La brigade est actuellement une juxtaposition d'unités, qui ont chacune fait leurs preuves sur certains théâtres d'opérations comme le Kosovo, la Bosnie ou l'Afghanistan, mais elle ne constitue pas en pratique le creuset d'une force commune alors que tel est le projet politique qu'on lui assigne. Peut-on qualifier cette situation d'échec ? Je n'irai pas jusque là, préférant pour ma part considérer que la brigade représente une promesse, mais que celle-ci est mise en œuvre trop lentement.

Toute aussi préoccupante est la sous-utilisation des corps européens de défense. Eurocorps dont la BFA constitue un élément Eurogendfor, Eurofor, Euromarfor, sont autant de sigles caractérisant des unités qui sont faiblement utilisées.

L'Eurocorps et la brigade franco-allemande n'ont guère été mobilisés depuis 2004, comme je l'ai indiqué dans un tableau qui figure dans mon rapport.

L'Eurogendfor (force de gendarmerie européenne créée en 2004 à l'initiative de la France) est engagée depuis 2007 en Bosnie-Herzégovine, où elle arme une partie de l'unité de police intégrée de l'opération européenne Althéa. A part une nouvelle mission civile en Afghanistan, elle n'est guère active. L'Eurofor, force non permanente, dont la création en 1995 a été souhaitée par l'Italie, mécontente de ne pas faire partie de l'Eurocorps, n'a été engagée que trois fois depuis 1995, sa dernière opération étant en Bosnie en 2007. Comme l'Italie a rejoint en 2009 l'état-major d'Eurocorps comme membre associé, l'existence d'Eurofor est clairement en question.

Enfin, Euromarfor (force maritime européenne) n'est intervenue qu'au Liban en 2008 sous le surnom de « FINUL navale ». Elle est inactive depuis cette date.

Outre leur sous-utilisation, la plupart de ses forces obéissent à des logiques nationales d'engagement. Leur création a répondu, pour chacune d'entre elles, à une situation particulière. Instituées par des traités, leurs statuts ne sont pas uniformes et leur fonctionnement, comme la décision de les employer, obéissent à la règle du consensus, ce qui signifie que chaque État membre peut bloquer toute décision. Parallèlement, l'Union européenne ne dispose, dans le cadre de la politique européenne de sécurité et de défense, que d'un état-major général sans chaîne de commandement. La décision du cadre d'emploi de chaque force reste donc exclusivement nationale. Face à cette situation, il est logique que la Cour des comptes ait posé la question de la suppression de certains de ces corps, soulignant simplement que le lien de subordination opérationnel qui relie la BFA à l'Eurocorps « a pris de la consistance » et que l'on peut se satisfaire de l'évolution de cette brigade.

La Cour des comptes est dans son rôle quand elle s'interroge sur le rapport entre le coût et l'utilité de l'ensemble de ces forces, notamment de la brigade franco-allemande.

C'est au pouvoir politique de démontrer qu'il ne faut pas se limiter à une perception financière de la question et que la BFA répond à un véritable projet politique. Le problème est que la brigade ne prend que trop lentement son essor. L'idéal qu'elle porte est loin d'être atteint.

En conclusion, Monsieur le Président, mes chers collègues, il est heureux que le statut de la brigade franco-allemande soit consolidé. Je recommande donc l'approbation de l'accord que nous discutons, mais encore une fois, l'essentiel du débat se trouve en réalité davantage sur un terrain éminemment politique.

La Cour des comptes a mis en lumière la sous-utilisation des différents corps européens de défense. Cette interrogation est d'autant plus légitime que les outils militaires n'ont aucune valeur intrinsèque. Ils sont au service d'une vision stratégique. La défense de la France est assurée au travers de l'OTAN et, dans une moindre mesure, de la PESD que notre pays a l'ambition légitime de développer. C'est avant tout le traité de Lisbonne qu'il convient de faire vivre avec l'ensemble de nos partenaires européens.

La brigade franco-allemande constitue certes un symbole, mais elle n'a pour l'heure aucune substance. Elle n'en aura que si Paris et Berlin réussissent à convaincre leurs partenaires de l'importance de la PESD. Cet objectif est loin d'être atteint lorsque l'on sait que les pays d'Europe centrale et orientale, à l'exception toute récente de la Pologne, sont attachés au seul parapluie américain, à l'exclusion de tout autre cadre conceptuel. Pour que la BFA prenne corps, il faut que l'Europe de la défense sorte de la léthargie dans laquelle elle se trouve.

M. Jacques Myard. Sur le plan militaire, on ne comprend vraiment pas l'utilité de cette brigade alors que 60 000 hommes sont mobilisables par l'OTAN et un nombre équivalent dans le cadre de l'accord de coopération franco-britannique. Cette brigade constitue uniquement un symbole politique. Ce qui me semble le plus problématique, c'est le fait qu'elle soit stationnée près de Strasbourg, dans une région où l'influence allemande est extrêmement forte. Il y a là un problème culturel que l'on ne peut nier. Je veux bien croire que son installation près de Strasbourg réponde au souci de compenser la diminution du nombre de militaires français stationnés dans cette zone mais ce choix est inacceptable et c'est la raison pour laquelle je voterai contre le projet de loi.

M. Jacques Remiller. Le rapporteur a répondu par anticipation à la question que je souhaitais lui poser sur l'article 3 de l'accord. Si j'ai bien compris ce qu'il a dit, la brigade franco-allemande n'est plus intervenue à l'étranger depuis la guerre en ex-Yougoslavie. Si c'est bien le cas, on ne peut que s'interroger sur la réalité de son utilité. Par ailleurs, quel en est le coût pour la France ?

M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur. Peut-être certaines difficultés linguistiques étaient-elles plus faciles à surmonter dans la région de Strasbourg... En tout cas, je prends note de la remarque de M. Myard sur le choix de son implantation.

La brigade franco-allemande est intervenue à plusieurs reprises depuis la guerre en ex-Yougoslavie ; elle a notamment effectué des opérations au cours des trois dernières années, la plus récente étant liée aux opérations militaires en Afghanistan. Pour ce qui est du coût, il est prévu d'investir 9,3 millions d'euros pour la base d'Illkirch sur la période 2010-2012. Les dépenses de fonctionnement sont composées des frais d'administration générale qui atteignent 6,2 millions d'euros par an, répartis entre la France à hauteur de 2,5 millions d'euros et l'Allemagne à hauteur de 3,7 millions d'euros, et des frais d'infrastructures de 16,25 millions d'euros dont 10,3 millions d'euros à la charge de la France.

M. Jean-Paul Dupré. Pourriez-vous nous préciser les effectifs de la brigade et son champ d'intervention potentiel en l'absence d'opérations internationales ? Pour résumer, quelles sont ses activités qui pourraient justifier de telles dépenses de fonctionnement ?

M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur. La brigade compte 5 500 hommes dont 2 400 Français. Les reproches qui sont formulés à l'encontre de sa faible activité sont en fait la conséquence de la lenteur de la construction d'une véritable défense européenne. Soit on abandonne toute ambition dans ce domaine, et on supprime la brigade franco-allemande, soit cette volonté perdure, et cela justifie son maintien, voire une intensification de ses activités.

M. François Loncle. Je tiens à saluer l'objectivité du rapporteur. Il a souligné les difficultés, les retards, les insuffisances du projet de défense européenne, auquel j'adhère depuis son origine. Il est évident que la faible utilisation de la brigade et les blocages qu'elle connaît résultent de la lenteur de cette construction. C'est justement parce que l'on est d'accord avec ce projet que l'on doit tirer la sonnette d'alarme pour attirer l'attention sur cette situation très inquiétante.

M. Robert Lecou. Le rapporteur a en effet fait preuve d'une grande franchise. Au-delà du symbole, on est obligé de soulever la question de l'utilité de cet instrument, quelles que puissent être les promesses pour le futur. La conduite de la politique européenne de sécurité et de défense est en cause et je ne voterai ce projet de loi qu'avec des réserves.

M. Serge Janquin. Je salue également l'objectivité du rapporteur et son sens de la mesure. La question du rapport entre le coût et l'utilité de la brigade franco-allemande reste entière. Tant que nous n'aurons pas de politique étrangère européenne – et celle que mène aujourd'hui Lady Ashton est pour le moins évanescence – il n'y aura pas non plus d'Europe de la défense. Nous dépensons donc de l'argent pour un outil dormant à l'utilité future incertaine. La question est bien de savoir s'il convient de le garder pour l'avenir ou de le supprimer. Pour le moment, au regard de la faiblesse de son activité, on ne peut que douter de son utilité.

Le président Axel Poniatowski. Vous semblez dire qu'une armée ne sert à rien en temps de paix, ce qui est très contestable.

M. Serge Janquin. Ce n'est pas ce que je veux dire mais un instrument doit pouvoir servir en cas de besoin, ce qui n'est pas évident en ce qui concerne la brigade franco-allemande !

M. Jacques Myard. Je vous rappelle que l'article 42, paragraphe 7, alinéa 2, du traité de Lisbonne dit que l'OTAN reste le socle de la défense des États qui en sont membres. Il faut savoir que personne ne souhaite véritablement une défense européenne !

M. Jean-Claude Guibal. Il semble bien que la brigade franco-allemande soit un outil symbolique peu opérationnel. Mais au moment où la France se rapproche de l'Allemagne au plan économique et social, il est inimaginable de la supprimer.

M. Jean-Marc Roubaud, rapporteur. La question de l'utilité de la brigade franco-allemande est centrale. Je tiens à préciser que, en plus de constituer un symbole européen et l'embryon d'une future défense européenne, elle a des activités dans le cadre des plans vigipirate nationaux et que chaque unité conserve son rôle dans le cadre de la défense nationale des deux États. On ne peut en outre pas contester qu'une armée conserve son utilité en temps de paix.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification le projet de loi (n° 3813).

*

Coopération transfrontalière : création des groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (n° 3317) et adhésion d'Andorre au traité franco-espagnol (n° 3337)

La commission examine, sur le rapport de M. Jean-Claude Guibal, le projet de loi autorisant l'approbation du protocole n° 3 à la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou autorités territoriales relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC) (n° 3317), et le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la Principauté d'Andorre au traité entre la République française et le Royaume d'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales (n° 3337).

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Au cours des dernières décennies, les collectivités territoriales françaises ont tiré parti de leur plus grande autonomie pour développer leurs actions de coopération avec des collectivités territoriales d'autres Etats. On distingue traditionnellement la coopération décentralisée, notion générale qui englobe l'ensemble des initiatives de ce type, quels que soient leur champ d'application géographique et leur contenu, et la coopération décentralisée « transfrontalière », qui en constitue l'une des modalités les plus abouties. Elle peut en effet aller jusqu'à la mise en commun de services et d'équipements pour la réalisation de projets de développement ou d'aménagement de l'espace, dans une logique proche de celle de l'intercommunalité.

C'est à cette forme de coopération particulièrement intégrée qu'est consacrée la convention-cadre européenne sur la coopération transfrontalière des collectivités ou des autorités territoriales de 1980, dite « convention de Madrid », élaborée sous l'égide du Conseil de l'Europe. Elle a déjà été complétée par deux protocoles additionnels, signés en 1995 et 1998. Un troisième protocole additionnel, relatif aux groupements eurorégionaux de coopération (GEC), a été ouvert à la signature le 16 novembre 2009. Après être devenue partie aux trois instruments précités, la France a signé le protocole n° 3 dès le 16 novembre 2009. Le projet de loi n° 3317 vise à autoriser son approbation par le Parlement.

Le projet de loi n° 3337 vise pour sa part à permettre l'approbation du protocole d'amendement et d'adhésion de la principauté d'Andorre au traité entre la France et l'Espagne relatif à la coopération transfrontalière entre collectivités territoriales, signé le 10 mars 1995 à Bayonne. Il s'agit par là de résoudre les difficultés liées au fait que le micro-Etat d'Andorre n'est doté d'aucune structure institutionnelle et juridique entre l'Etat et les communes, ce qui l'empêche de devenir partie à la convention-cadre européenne et, pour l'heure, d'adhérer au traité de Bayonne.

Comme c'est le cas dans de nombreux domaines, le Conseil de l'Europe s'est efforcé d'élaborer, dans le domaine de la coopération entre collectivités territoriales, des normes, applicables aux Etats membres de l'organisation y adhérant, qui s'inspireraient des règles applicables entre Etats membres de l'Union européenne. Les stipulations du protocole n° 3 sont ainsi très proches de celles du règlement relatif aux groupements européens de coopération territoriale (GECT).

Comme les GECT communautaires, les GEC sont composés de collectivités territoriales, éventuellement d'Etats et/ou d'organismes de droit public ; les collectivités territoriales doivent détenir la majorité des voix en leur sein. Ils peuvent se voir confier la mise en œuvre de toute action de coopération transfrontalière. Pour ce faire, ils disposent de la capacité juridique la plus large accordée aux personnes morales dans l'Etat où se trouve leur siège.

La composition des GEC est en revanche plus ouverte que celle des GECT : les membres d'un GECT doivent en effet être situés sur le territoire d'au moins deux Etats membres de l'Union européenne ; des entités d'un Etat tiers peuvent en devenir membres, mais un GECT ne peut compter des membres d'un seul Etat de l'Union et d'un Etat tiers. Les stipulations relatives au GEC offrent, logiquement, davantage de souplesse : des collectivités françaises pourront ainsi constituer un GEC avec seulement des entités suisses, alors qu'elles ne pourraient pas former un GECT sans un partenaire communautaire. L'exposé des motifs du projet de loi cite le projet d'agglomération franco-valdo-genevoise : la structure communale qui en est chargée pourrait être dotée du statut de GEC. C'est le principal avantage du GEC pour la France.

Le protocole n° 3 présente aussi l'intérêt pratique de fournir un « noyau dur » harmonisé de règles communes sur l'établissement, les membres, les opérations et les responsabilités des groupements, facilitant la création de nouvelles structures de coopération, ou l'évolution de structures ou de conventions existantes.

Le protocole n°3 a été rédigé de telle sorte que les accords de coopération qu'il prévoit sont conclus conformément à la législation nationale des Etats concernés et, pour les collectivités territoriales françaises et leurs groupements, dans le respect des dispositions du code général des collectivités territoriales.

L'article 4 du protocole rend effective cette subordination au droit national des Etats parties puisqu'il instaure une obligation d'information préalable des autorités nationales et ouvre la possibilité pour ces dernières de prévoir une autorisation préalable (ce qui est le cas en France pour l'adhésion d'une collectivité territoriale française à un groupement de droit étranger).

L'article L. 1115-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT) permet déjà de couvrir la possibilité pour une collectivité locale française ou un groupement de collectivités locales de participer à un GEC de droit étranger. Le législateur ayant eu la prudence de prévoir, en 2008, la possibilité pour les collectivités territoriales françaises ou leurs groupements d'adhérer à un organisme public de droit étranger auquel participe au moins une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales (...) d'un « *Etat membre du Conseil de l'Europe* », la mise en œuvre du protocole n° 3 ne requiert pas nécessairement de modifier cet article L. 1115-4 du CGCT.

Toutefois, pour donner au protocole n° 3 son plein effet, il conviendra de réaliser une modification subséquente de l'article L. 1115-5 du même code relatif à la prohibition des conventions entre une collectivité territoriale ou un groupement et un Etat étranger. Il s'agira de compléter la dérogation à la prohibition des conventions avec un Etat, prévue pour le GECT, par l'ajout à la mention « *sauf si elle a vocation à permettre la création d'un groupement européen de coopération territoriale* » le membre de phrase « *ou un groupement eurorégional de coopération* ».

Néanmoins, cette modification législative ne conditionne pas de manière absolue et préalable la constitution de GEC auxquelles participeraient des collectivités françaises ou leurs groupements, dès lors qu'aucun Etat étranger souverain n'en est membre. Ainsi, des groupements incluant des cantons suisses seraient envisageables dès l'approbation du protocole n° 3, sous la seule condition que la Confédération en tant que telle n'y serait pas partie.

On remarquera que parmi les trois membres du Conseil de l'Europe frontaliers de la France et non membres de l'Union européenne la Suisse remplit la condition préalable

requis par l'article 3 pour se placer, si elle le souhaite, sous l'empire des dispositions du protocole n° 3, puisqu'elle a adhéré à la Convention de Madrid et vient de ratifier le protocole n° 3. La Principauté de Monaco, membre du Conseil de l'Europe depuis 2004, a, pour sa part, ratifié la convention-cadre en 2007, mais avec des réserves qui en limitent la portée aux compétences de la commune de Monaco. Andorre, qui est membre du Conseil de l'Europe depuis 1994, n'a pas à ce jour ratifié la convention-cadre.

Venons en à Andorre justement. Le second protocole que nous examinons aujourd'hui vise à lui permettre de devenir partie au traité de Bayonne qui fonde la coopération transfrontalière franco-espagnole.

Depuis 1983, la Communauté de travail des Pyrénées (CTP) réunit sept communautés territoriales situées le long de la chaîne des Pyrénées et la Principauté d'Andorre. Elle couvre un territoire de plus de 210 000 kilomètres carrés et une population d'environ 7,8 millions d'habitants. Son objectif est d'essayer de résoudre de manière conjointe les problèmes liés à la barrière physique que constitue le massif pyrénéen.

En 1995, la France et l'Espagne ont conclu le traité de Bayonne, dont le champ d'application géographique englobe les mêmes régions françaises et provinces autonomes espagnoles que la CTP. Ce traité permet aux collectivités territoriales incluses dans ces régions de conclure entre elles des conventions de coopération transfrontalière prévoyant, en particulier, la création d'organismes de coopération dotés ou non de la personnalité juridique, et de participer à des organismes de coopération relevant du pays voisin (groupements d'intérêt public et sociétés d'économie mixte en France, *consorcio* en Espagne) dotés de la personnalité juridique et de l'autonomie financière pouvant assurer la maîtrise d'ouvrage pour la réalisation d'opérations communes.

Ce traité a permis de donner un nouvel élan à la CTP, qui a créé en 2005 un *consorcio*, organisme public de droit espagnol, qui a permis à la CTP de disposer d'une personnalité juridique propre.

Alors qu'Andorre est membre de la CTP depuis sa création, elle n'a pas pu participer au *consorcio*. En effet, le traité de Bayonne prévoit uniquement la participation de collectivités françaises et espagnoles à des organismes de coopération de droit espagnol ou français et le statut du *consorcio* n'autorise que l'adhésion éventuelle de nouvelles collectivités territoriales françaises et espagnoles, alors qu'Andorre est un Etat et ne compte pas de véritables collectivités territoriales.

L'objectif du protocole est de permettre à la Principauté d'Andorre d'adhérer au traité de Bayonne et de l'autoriser, « *par l'intermédiaire d'un organisme constitué à cet effet par les autorités andorranes et agissant dans les mêmes conditions que les collectivités territoriales* », à participer à des actions de coopération transfrontalière menées entre les collectivités territoriales françaises et espagnoles. Par le même protocole, la Principauté s'oblige à constituer cet organisme dans un délai de six mois à compter de l'entrée en vigueur du protocole.

Andorre et l'Espagne ont déjà ratifié ce protocole, respectivement en mai 2010 et février 2011. Quant au protocole n° 3 à la convention de Madrid, il a été signé par douze Etats et ratifié par deux (la Slovaquie et la Suisse) : il en faut quatre pour qu'il entre en vigueur.

Je vous recommande donc l'adoption des deux projets de loi.

M. Claude Birraux. Je me réjouis de la présentation du projet de loi d'approbation du protocole n°3 à la convention de Madrid relatif aux groupements

eurorégionaux de coopération car il permettra de disposer d'un instrument juridique supplémentaire pour mener de véritables coopérations transfrontalières. Pour vivre près d'un Etat qui n'est pas membre de l'Union européenne et qui a conclu avec elle plusieurs accords bilatéraux, je mesure la difficulté d'organiser cette coopération transfrontalière. Dans les grandes agglomérations, on crée des métropoles et on essaie de régler les problèmes d'infrastructures. Lorsque vous avez une frontière, vous pouvez créer des organismes de coopération transfrontaliers, mais une fois que vous avez échangé des statistiques concernant l'emploi, le PIB ou l'agriculture, vous mesurez à quel point il est difficile d'aller au-delà car il existe une frontière et que cela pose des problèmes complexes à résoudre.

Le protocole offre des possibilités supplémentaires. Il existait déjà des outils : les groupements européens de coopération territoriale et l'amendement d'Etienne Blanc à la réforme des collectivités territoriales, ayant permis aux intercommunalités d'adhérer à des agglomérations transfrontalières. Mais une fois cette adhésion effectuée, reste la question du statut et de l'organisation, car il existe toujours une frontière. Je me réjouis donc de l'approbation d'un cadre juridique plus approprié, qui pourra notamment servir de support à la coopération franco-valdo-génévoise.

Je rappelle en outre que je soutiens totalement le projet de métro « léger » entre Genève et la Haute-Savoie du nord, jusqu'à la Haute-Savoie du sud.

M. Jean-Claude Guibal, rapporteur. Le projet de loi en réalité complète le GECT qui autorise la coopération entre deux Etats membres de l'Union européenne et un Etat membre du Conseil de l'Europe par un mécanisme qui permet une coopération entre un seul Etat membre de l'Union européenne et un Etat membre du Conseil de l'Europe. Il s'agit donc d'une mesure de simplification. Il existe trois pays du Conseil de l'Europe limitrophes de la France et non membres de l'Union européenne : Andorre, Monaco et la Suisse. Jusqu'à présent, il était nécessaire qu'au moins un autre Etat membre de l'Union européenne se joigne à la France pour mettre en œuvre une coopération. Par exemple, une telle coopération aurait été envisageable avec Monaco mais seulement si l'Italie acceptait aussi d'y participer.

Suivant les conclusions du rapporteur, la commission *adopte* sans modification les projets de loi (n^{os} 3317 et 3337).

La séance est levée à dix-neuf heures.

—

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 22 novembre 2011 à 17 h 30

Présents. - M. Jean-Paul Bacquet, M. Claude Birraux, M. Alain Cousin, M. Jean-Pierre Dufau, M. Jean-Paul Dupré, Mme Marie-Louise Fort, M. Jean Glavany, M. Jean-Claude Guibal, M. Serge Janquin, M. Jean-Paul Lecoq, M. Robert Lecou, M. François Loncle, M. Lionnel Luca, M. Jacques Myard, M. Jean-Marc Nesme, M. Axel Poniatowski, M. Éric Raoult, M. Jacques Remiller, M. François Rochebloine, M. Jean-Marc Roubaud, M. Michel Terrot

Excusés. - Mme Nicole Ameline, Mme Martine Aurillac, Mme Danielle Bousquet, M. Jean Grenet, M. Jean-Jacques Guillet, M. Jean-Pierre Kucheida, M. Jean-Claude Mignon, M. Jean-Luc Reitzer, M. Dominique Souchet, M. Michel Vauzelle, M. Éric Woerth